

На правах рукописи

ГУБЕЙДУЛЛИН РАМИЛЬ ХАРИСОВИЧ

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РФ В МЕХАНИЗМЕ
РЕАЛИЗАЦИИ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2016

Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного и административного права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет».

Научный руководитель:	Железнов Борис Леонидович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»
Официальные оппоненты:	Заметина Тамара Владимировна, доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права ФГАОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» Сахиева Раиса Абдулловна, кандидат юридических наук, Заместитель председате. Конституционного суда Республики Татарстан
Ведущая организация:	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пензенский государственный университет»

Защита диссертации состоится «27» октября 2016 г., в 13 часов 00 минут на заседании Диссертационного совета Д 212.081.26 при ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г.Казань, ул.Кремлевская, д.18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н. И. Лобачевского и на сайте Казанского (Приволжского) федерального университета (<http://www.kpfu.ru>).

Электронная версия автореферата размещена на официальных сайтах Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации (<http://www.vak.ed.gov.ru>) и Казанского (Приволжского) федерального университета (<http://www.kpfu.ru>).

Автореферат разослан «___» июля 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обуславливают концептуальные изменения, происходящие в государственной политике российского государства, радикальные преобразования общества и сопутствующие им проблемы переходного периода. Особое место в этой связи занимают поиски оптимальной модели отношений, между федеральным центром и субъектами Федерации, дальнейших способов укрепления вертикали государственного управления через институты договоров и представительств субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, процесс формирования российского федерализма характеризуется определенными трудностями, с одной стороны, продиктованных демократизацией общества; с другой – поддержанием территориальной целостности государства, а также балансом интересов, как на федеральном, региональном, так и местном уровнях власти. В решении указанных проблем, особое значение приобретает использование научного подхода, позволяющего учесть особенности федеративного устройства российского государства при построении взаимоотношений между центром и субъектами Федерации.

Приходится констатировать, что и по сей день во взаимоотношениях федерального центра и субъектов Федерации отсутствуют единые организационно-правовые критерии формирования договорных и представительских механизмов между федеральными президентскими и правительственными структурами и их относительно автономными аналогами в республиках, краях и областях. Децентрализация экономики сопровождается издержками, зеркально отраженные во властных вертикалях. Указанные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии полного взаимодействия между федеральным центром и субъектами Федерации. Вместе с тем, современные реалии диктуют необходимость разрешения имеющихся проблем в российском федеративном государстве, в частности

путем укрепления договорных и представительских отношений между федеральным центром и регионами.

Все большую и заметную роль в правовом регулировании внутрифедеративных отношений сегодня играют договоры и соглашения между субъектами РФ. В ряде случаев, заключение подобных договоров является необходимым правовым стимулом для развития межрегиональных отношений.

Исследование зарубежных соглашений субъектов РФ позволяет говорить о том, что федеральный законодатель установил достаточно жесткие рамки в сфере региональных соглашений с зарубежными партнерами.

Вышеуказанные обстоятельства обуславливают актуальность темы исследования, и предопределяются не столько противоречивым и незавершенным состоянием договорных и представительских отношений, сколько в усиливающейся роли указанных институтов на современном этапе развития российского федеративного государства.

Сложившаяся неоднозначная договорная практика между федеральным центром и ее регионами, разнообразное отношение субъектов Российской Федерации к договорным и представительским институтам, предопределяет возникновение различий в правовом положении представительств республик, краев и областей в федеральном центре, тем самым актуализирует проведение научных и правовых исследований данных механизмов.

Исследование современного состояния и дальнейшего развития договорных отношений между федеральным и региональным центром, поиск адекватных форм представительств субъектов Российской Федерации в государственной системе управления определяют, на наш взгляд, научный потенциал и актуальность темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы.

Теории и практике становления федерализма и национальных отношений посвящали свои работы Р.Г.Абдулатипов, Б.С.Эбзеев,

Л.Ф.Болтенкова, К.Д. Коркмасова, С.А.Авакьян, Т.В.Заметина и ряд других выдающихся конституционалистов России.

К числу диссертаций, в которых затрагиваются аспекты настоящего исследования, и защищенных в последние десятилетия, можно отнести работы И.В. Лексина «Договор между органами государственной власти как источник конституционного права» (М., 2005 г.), Г.Р.Симоняна «Особенности развития федеративных отношений на современном этапе централизации государственной власти в России (регионально–правовой аспект)» (М., 2009 г.) в части правового механизма реализации федеративных отношений через систему региональных органов государственной власти; И.Р.Насырова «Регионы в международном сотрудничестве: роль политических и правовых институтов (сравнительный анализ)» (Казань, 2009 г.) в части правовых особенностей заключения зарубежных соглашений субъектов РФ; Р.Р.Гиматдинова «Сравнительное исследование зарубежного и российского опыта участия субъектов федераций в международных и внешнеэкономических связях» (Казань, 2006 г.) в части конституционно–правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере международных связей и др.

Все большее значение обретают сегодня непосредственные связи не только между государствами, но и между регионами различных государств, осуществляемые их специальными представительствами. Между тем, в отечественной и зарубежной литературе организация и деятельность таких представительств изучена недостаточно. Это относится и к представительствам субъектов федерации в границах федеративного государства.

Однако, анализу представительств субъектов РФ непосредственно посвящены лишь кандидатские диссертации Г.В. Дондовой «Институт представительства субъектов Российской Федерации, как форма взаимодействия с федеральным центром» (М., 2000) и Н.А. Филипповой

«Представительство субъектов Российской Федерации: доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования» (Екатеринбург, 2011).

Цель настоящего исследования – разработать и обосновать научное представление о современном состоянии института представительств субъектов Российской Федерации и формах их взаимодействия с федеральным центром, между собой и на международном уровне.

Для достижения цели исследования необходимо решить следующие **задачи**:

- 1) выявить особенности договоров как источников конституционного права современной России;
- 2) показать значение Федеративного договора от 31 марта 1992 года для последующей практики договорных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами;
- 3) определить место двусторонних договоров и межправительственных соглашений субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным центром;
- 4) показать роль и значение договоров и межправительственных соглашений между субъектами РФ как элементов механизма реализации договорных отношений;
- 5) выявить закономерности и особенности развития института представительств субъектов РФ;
- 6) раскрыть природу зарубежных соглашений субъектов РФ;
- 7) рассмотреть формы взаимодействия представительств субъектов с федеральным центром, между собой и на международном уровне в системе договорных отношений;
- 8) определить место представительств субъектов РФ в системе договорных отношений;
- 9) раскрыть понятие, порядок организации, классификацию и функции представительств субъектов РФ;

10) раскрыть организационно-правовые особенности зарубежных представительств и их роль в реализации соглашений с иностранными партнерами.

Объектом диссертационного исследования выступает механизм реализации договорных отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, между субъектами Российской Федерации, а также с административно–территориальными единицами иностранных государств.

Предметом исследования являются нормы конституционного и иных отраслей права, регламентирующие деятельность представительств субъектов РФ, практика применения этих норм, сложившиеся в правовой науке теории, доктрины и научные представления относительно круга исследуемых вопросов.

Методологическая основа исследования. Поставленные исследовательские задачи решались с использованием диалектической теории познания, а также системного и структурного методологических подходов.

В процессе исследования также были использованы общенаучные и частнонаучные метод исследования: анализа и синтеза, индукции и дедукции. Наряду с диалектическим применялись компаративный, системный и сравнительно-исторический, социологический методы анализа общественных процессов, использовалось моделирование объектов изучения с учетом организационных принципов и оценочных критериев, предлагаемых сегодня наукой конституционного права.

Эмпирическую основу диссертационного исследования представлена решениями Конституционного суда РФ, а также использована практика организации и деятельности представительств субъектов Российской Федерации, реализация их полномочий и функций с начала 1990–х годов по настоящее время.

Теоретическую основу исследования составляют достижения отечественной юридической науки (прежде всего конституционного права и

теории права), нашедшие выражение в концептуальных трудах ведущих ученых – политологов, юристов, специалистов в области государственного управления, федерализма и национальных отношений. Кроме того, вопросы становления и развития договорных и представительских отношений субъектов Федерации освещаются в свете теории и практике становления федерализма и национальных отношений в трудах Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Л.Ф. Болтенковой, Г.А. Гаджиева, Р.В. Енгибаряна, Б.Л. Железнова, Д.Л. Златопольской, О.И. Зазнаева, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, С.Г. Кара-Мурзы, К.Д. Кормасовой, Ф.Х. Мухаметшина, М.В. Столярова, Э.В. Тадевасяна, Б.Н. Топорнина, М.Х. Фарукшина, Р.А. Циунчука, В.Е. Чиркина, О.И. Чистякова, Б.В. Щетинина и др.

Среди современных отечественных и зарубежных исследований в области конституционного права в качестве определяющих общий теоретический контекст диссертационного исследования следует назвать труды Б.С. Эбзеева, Г.В. Атаманчука, В.С. Афанасьева, И.В. Бестужева-Лада, Д.М. Гвишиани, Дж. Гэлбрейта, Р.С. Хакимова, Ш.Ш. Хафизова, Ш.Ш. Ягудина и др.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем сформулировано и обосновано научное представление о современном состоянии института представительств субъектов РФ и раскрыты оптимальные формы их взаимодействия с федеральным центром, между собой и на международном уровне. При этом:

- выявлены сущность и особенности конституционно-правовых договоров, их отличие от конституционных соглашений и нормативных правовых актов;

- показаны роль и значение двусторонних договоров и межправительственных соглашений субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным центром и между собой исходя из объективной необходимости совершенствования территориального устройства федеративного государства;

– раскрыта правовая природа зарубежных соглашений субъектов РФ с административно-территориальными образованиями иностранных государств;

– всесторонне раскрыто в его современном значении содержание понятия представительства интересов субъекта РФ во внутригосударственных отношениях и в международных связях;

– выявлены особенности организации и статуса представительств субъектов РФ как органов государства;

– предложена классификация этих органов, а также федеральных и международно-правовых актов, определяющих их место в системе соответствующих правоотношений;

– определены критерии оценки эффективности деятельности представительств субъектов РФ;

– раскрыты организационно-правовые основы, требующие унификации статуса, форм и методов их деятельности;

– показаны возможности, которыми должны обладать представительства субъектов в сфере законотворчества;

– исследован исторический опыт функционирования представительств на различных этапах становления и развития Российского государства.

Диссертационное исследование позволило сформулировать следующие выводы и положения, которые выносятся на защиту:

1. Представительства субъектов Российской Федерации – это компетентные органы ее субъектов, наделенные посредническими функциями в процессе взаимодействия между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, между субъектами Российской Федерации, а также непосредственно представляющие интересы субъектов Федерации в зарубежных государствах;

2. Статус представительств субъектов РФ определяется нормативными правовыми актами, в частности договорами, соглашениями, которые могут быть как двухсторонними, включая договоры между органами федерации и ее субъектами, так и многосторонними (с участием нескольких

сторон); как межрегиональными (между субъектами РФ), так и международно-правовыми (соглашения в сфере международных связей);

3. В системе договоров и соглашений, заключаемых субъектами РФ и реализуемых при участии их представительств можно выделить четыре основных группы:

- договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, предусмотренные ч. 3 ст. 11 Конституции РФ;

- соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о взаимной передаче ими части своих полномочий, заключаемые в соответствии со ст. 78 Конституции РФ;

- договоры и соглашения между субъектами Федерации о сотрудничестве (в целом или только в определенных сферах).

- международные соглашения субъектов Российской Федерации.

4. Основными критериями эффективности организации и деятельности представительств субъектов Российской Федерации должны являться:

- полнота, своевременность и качество организационно–правового регулирования их статуса и функций;

- уровень деловой квалификации и активности их кадрового состава;

- способность обеспечивать оптимальную реализацию своих функций в системе правоотношений как внутри Федерации, так и при осуществлении зарубежных связей;

- умение и способность защищать законные интересы граждан Российской Федерации как внутри страны, так и за ее пределами;

- правовая обоснованность принимаемых решений и исходящих документов.

5. Место представительств РФ в системе договорных отношений определено в диссертации исходя из отведенных им полномочий и функций для обеспечения обратной связи в управленческой вертикали –

«центр – регион» посредством организационно–правового и договорного регулирования.

6. Компаративный и исторический анализ организационных форм представительств на различных этапах развития российского государства позволил выявить их специфику в условиях современного российского федеративного устройства.

7. Показаны противоречия и несоответствия организационно–правового, материального, финансового и кадрового характера, требующие унификации статуса и форм деятельности представительств.

8. Классифицированы организационно–правовые особенности представительств субъектов РФ в системе договорных отношений и даны основные критерии эффективности работы зарубежных представительств.

9. Проведенный анализ места представительств субъектов РФ в системе исполнительной власти позволил выявить необходимость выхода представительств РФ в законотворческую сферу.

Научная и практическая значимость работы. Выводы и положения, теоретические и методологические идеи диссертационного исследования могут быть использованы в практической деятельности работников законодательного органа Российской Федерации и его субъектов, в вузовских учебных программах, в процессе преподавания конституционного права, а также при подготовке методических материалов для профессионального обучения государственных служащих системы федерального и регионального управления.

Апробация темы и результатов исследования. Диссертация обсуждена на кафедре конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в опубликованных диссертантом научных статьях (5 из них – в ведущих рецензируемых научных журналах в которых в соответствии с установленными требованиями должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата

наук), иных публикациях автора (всего в 4-х публикациях общим объемом 4,0 п.л.), излагались и обсуждались на различных научных всероссийских и международных форумах и конференциях: Международные научные конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов», (г. Москва: Московский Государственный Университет, 2011, 2012 гг.); конференция по конституционному праву, посвященная памяти профессора А.Д. Градовского (г. Москва: Московский Государственный Университет, 2011 г.); международная научно-практическая конференция студентов и аспирантов «Правовое регулирование в условиях модернизации государственности: национальный и международный правовые аспекты» (г. Казань: Казанский Государственный Университет, 2012 г.) и др.

Структура работы обусловлена целью и задачами диссертационного исследования и включает введение, две главы, объединяющие восемь параграфов, заключение, список нормативных правовых актов, материалы судебной практики, специальная литература и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, выявлена степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, показаны теоретическая и методологическая основы, охарактеризована эмпирическая база диссертации, раскрыта ее научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, указана практическая значимость исследования, приведены сведения об апробации проделанной работы и структуре диссертации.

Первая глава **«Договоры (соглашения) субъектов РФ»** состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Договор как источник конституционного права РФ и ее субъектов»** раскрывается сущность, содержание, классификация и особенности конституционно-правовых договоров, их отличие от конституционных соглашений и нормативно-правовых актов.

Диссертант приходит к выводу, что термин «договор» в науке конституционного (государственного) права используется как в широком (предполагаемое согласие населения на решение тех или иных вопросов в федеративном государстве), так и узком (юридический документ, оформляющий согласие населения федеративного государства) значениях.

Анализируя отличительные особенности договоров в федеративном государстве, автор приходит к выводу, что конституционно-правовой договор (соглашение) представляет собой нормативный правовой акт, закрепляющий добровольное и согласованное выражение воли субъектов конституционного права в сфере федеративных отношений.

Автор полагает, что классификация конституционно-правовых договоров должна строиться:

- в зависимости от субъектного состава сторон. Т.е. конституционно-правовые договоры подразделяются на двухсторонние (заключаются между двумя субъектами конституционного права) и многосторонние (заключаются между двумя и более субъектами конституционного права).

Они, в свою очередь, подразделяются на договоры между субъектами, относящимися к различным государствам (или между различными государствами), договоры между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов, договоры между субъектами Федерации;

- в зависимости от формы государственного устройства. Т.е. договоры бывают федеральные (например, Федеративный договор, договор между органами Российской Федерации и отдельных ее субъектов), межрегиональные (договоры между субъектами и их органами РФ), внутрирегиональные, в определенных случаях международные;

- по затрагиваемым вопросам - договоры общего и специального характера;

- в зависимости от конституционно-правового статуса субъектов РФ. Т.е. «горизонтальные» и «вертикальные» договоры.

По мнению автора работы, конституционно-правовые договоры характеризуют следующие особенности:

1. Нормативный характер.
2. Заключаемые органами власти договоры и соглашения неизбежно представляют собой источники, относящиеся к нескольким отраслям права.
3. Конституционно-правовой договор имеет специфический предмет, к нему фактически неприменим принцип свободы договора. Эти договоры имеют императивный характер и охватывают особый круг отношений, которые могут ими регулироваться.
4. Особые процедуры заключения и особый круг субъектов, которые уполномочены заключать конституционно-правовые договоры.
5. Контроль над заключением договоров осуществляется специальными учреждениями, в первую очередь Конституционным судом.

Автор полагает, что необходимо расширить практику заключения внутригосударственных договоров как эффективных инструментов развития федеративных отношений в нашей стране.

Во втором параграфе **«Федеративный договор, двусторонние договоры и межправительственные соглашения субъектов РФ с федеральным центром»** анализируется эволюция развития и практика становления договорных отношений в Российской Федерации.

В начале 1990-х гг. в практику правового и организационного регулирования федеративных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации было широко введено подписание договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, которые имели большое политико-правовое значение на начальных этапах формирования новой обновленной Федерации в России.

Федеративный договор от 31 марта 1992 г. имел важное историческое значение для Российского государства. Он способствовал сохранению России как целостного государства, положил начало дальнейшему ее развитию на принципах подлинного федерализма.

В то же время автор приходит к заключению, что, хотя Федеративный договор и явился важным политико-правовым актом, он объективно не стал тем основополагающим документом, на основе которого в последующем осуществлялось бы все реформирование государственного устройства России.

По мере укрепления и развития российской государственности после принятия Конституции РФ и ряда федеральных законов, касающихся разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации, дальнейшее активное развитие договорных отношений приостановилось.

Вместе с тем, диссертант считает, что состоявшаяся договорная практика во многом обеспечила:

- проведение социально-экономических экспериментов в рамках отдельно взятого субъекта Федерации и тем самым способствовало развитию институтов укрепления взаимодействия между федеральным центром и регионами;
- конкретизацию государственной политики с учетом особенностей различных субъектов Федерации;
- согласование федерального и регионального законодательства;
- урегулирование взаимоотношений внутри субъектов Федерации;
- совершенствование территориального устройства государства (например, через договор об объединении двух или более субъектов Федерации в один новый субъект);
- оптимизацию управления из центра и на местах.

Представляется, что подобного рода договоры необходимы и сегодня, так как договорная практика связана с самой природой федеративного государства: без договорных начал федерация утрачивает свою сущность.

В третьем параграфе **«Договоры и соглашения между субъектами РФ»** анализируются договорные взаимоотношения между субъектами Федерации по вопросам экономического, культурного, трансграничного и иных видов сотрудничества.

Автор считает, что сегодня договоры и соглашения между субъектами Федерации играют все большую и заметную роль в правовом регулировании внутрифедеративных отношений.

Сторонами договоров являются области, республики, края, автономные округа, автономная область, города федерального значения в лице соответствующих органов законодательной и исполнительной власти.

Предметом таких договоров и соглашений могут быть разные аспекты:

- дружбы и сотрудничества между субъектами РФ;
- взаимоотношений между высшими органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Практика заключения подобных договоров между субъектами РФ свидетельствует, что этой возможностью пользуются в первую очередь республики. В большинстве случаев субъектами договоров становятся регионы, соседствующие между собой, что влияет и на содержание договоров.

Заключая договоры, регионы признают необходимость всемерного развития и совершенствования сотрудничества в самых различных областях: в экономике, культуре, науке и технике, образовании, СМИ, борьбе с терроризмом и экстремизмом (ст. 7 Договора о дружбе и сотрудничестве между Республикой Татарстан и Республикой Марий Эл), создании режима наибольшего благоприятствования и т.п.

В большинстве договоров содержатся положения, запрещающие какое-либо ущемление и дискриминацию по отношению друг к другу. Основой подобных договоров является равенство и невмешательство во внутренние дела друг друга, где стороны признают необходимость стабильного развития межрегиональных отношений (Договор о дружбе и сотрудничестве между Чувашией и Республикой Башкортостан 1994 г.).

В договорах о дружбе и сотрудничестве также предусматривается возможность последующего заключения межправительственных соглашений, касающихся экономической, социальной и культурных сферы, т.е. данные

договоры, по мнению диссертанта, являются правовой основой для дальнейшего межрегионального сотрудничества.

Автор отмечает, что процесс заключения договоров и соглашений о сотрудничестве между субъектами Российской Федерации, в отличие от аналогичных договоров с иностранными субъектами и договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, проходит без особых затруднений.

Вместе с тем опыт заключения договоров и соглашений между субъектами РФ указывает на отсутствие в федеральном законодательстве детально проработанных норм, посвященных заключению такого рода договоров и соглашений. Впрочем, это обстоятельство пока не мешает субъектам Российской Федерации осуществлять такое взаимодействие. Представляется, что взаимное сотрудничество субъектов Федерации и впредь не требует обязательного вмешательства федерального центра, субъекты сами вполне справляются с этой задачей.

В четвертом параграфе **«Зарубежные соглашения субъектов РФ»** рассмотрены конституционные основы участия субъектов федерации в международных и внешнеэкономических связях.

Отмечается, что важную роль в развитии договорных отношений субъектов Российской Федерации играет практика заключения зарубежных соглашений.

Анализ ст.72 Конституции РФ и текущего законодательства свидетельствует о том, что, во-первых, на конституционном уровне признается право субъектов Российской Федерации устанавливать зарубежные связи. Во-вторых, субъекты Федерации наряду с федеральной властью должны обладать необходимыми полномочиями. В-третьих, субъекты Федерации не вправе заключать международные договоры, но в то же время, возможно, их участие в исполнении ее международных договоров. Вопросы же, связанные с юридической природой международных соглашений, заключаемых субъектами Российской Федерации, непосредственно регулируются не Конституцией, а рядом федеральных

законов, одним из которых является Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации".

Диссертант считает, что зарубежные соглашения субъектов РФ следует подразделить:

1) на соглашения, заключаемые с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, международными организациями, иными иностранными и международными субъектами (партнерами) по различным вопросам сотрудничества (в сфере экономики, культуры, высоких технологий и т.д.);

2) на межпарламентские соглашения, заключаемые с субъектом РФ от имени законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта иностранного федеративного государства, парламентскими организациями международных организаций, их подразделениями по вопросам межпарламентского сотрудничества;

3) на межправительственные соглашения субъекта РФ, заключаемые от имени правительства, иного высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ с правительством субъекта иностранной федерации;

4) на межведомственные соглашения субъекта РФ, заключаемые от имени отраслевого (межотраслевого) исполнительного органа государственной власти субъекта РФ с органами исполнительной власти субъектов федераций иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований этих государств.

Отличительной чертой подобных зарубежных соглашений является субъектный состав их сторон. Это - органы государственной власти субъекта РФ и субъекта иностранного федеративного государства, административно-территориальных образований иностранных государств, международные организации, а также, при согласии Правительства РФ, иностранные государства.

Как свидетельствует опыт, зарубежные соглашения российских регионов с иностранными партнерами заключаются, в первую очередь, в целях привлечения в регионы иностранного капитала. Данная потребность нередко заставляет федеральное и региональные правительства проводить политику, направленную на создание благоприятного инвестиционного климата: менять законодательство, налоговую систему, т.е. приспосабливаться к существующим международным стандартам.

Наибольшие объемы инвестиций поступают в регионы с развитой инфраструктурой и высоким потребительским потенциалом, сырьевые регионы, промышленные центры.

В целом же следует иметь в виду, что в сфере региональных соглашений субъектов РФ с зарубежными партнерами федеральный законодатель установил достаточно жесткие рамки, существенно ограничив «свободу воли» субъектов Федерации. Тем не менее, законодательство субъектов РФ о зарубежных соглашениях сохраняет определенную роль в части определения содержащихся в соглашениях понятий, классификации, юридической силы и статуса самих соглашений, а также в вопросах регламентации процедуры их заключения, исполнения и прекращения.

Вторая глава **«Представительства субъектов РФ и их место в механизме реализации договорных отношений»** состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Понятие, порядок организации, классификация представительств субъектов РФ»** охарактеризованы правовые особенности, основные этапы развития этого института, анализируются динамика и тенденции его функционирования.

Сравнительный исторический анализ позволил выявить специфику и отличия организационных форм представительств на различных этапах развития российского государства, и, в конечном счете, спроецировать этот опыт на условия постсоветского пространства и современного российского федеративного устройства.

Институт представительств в период существования советского государства (1981-1991) прошел сложный, противоречивый, но конструктивный путь построения федеративных отношений в стране.

На фоне событий последнего десятилетия институты представительств преодолели этапы ломки и перестройки, адаптацию к новым правовым, экономическим и политическим условиям. Впервые в связи с этим проведен комплексный анализ видов представительств.

В соответствии с конституционным статусом и уровнем развития субъектов Федерации, ныне функционирующие представительства субъектов РФ подразделяются на три группы по их отношению к федеральным органам власти:

- представительства при Президенте Российской Федерации;
- представительства при Президенте и Правительстве Российской Федерации;
- представительства при Правительстве Российской Федерации.

При этом можно выделить 31 разновидность представительств исходя из их наименований (см. приложение № 2).

В настоящее время статус представительств, порядок их образования, организации и деятельности определяются законодательством субъектов Российской Федерации самостоятельно. Например, в Республике Татарстан правовые основы представительства заложены в Конституции Республики Татарстан (ст.6), Законе РТ от 10 ноября 2003 г. N 47-ЗРТ "О представительствах Республики Татарстан", Законе РТ от 6 апреля 2005 г. N 64-ЗРТ "Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан" (ст.14); в договорах (соглашениях), положениях о представительствах, утверждаемых Президентом Республики Татарстан и соответствующими подзаконными актами Кабинета Министров Республики Татарстан.

Автор отмечает, что функции представительств подразделяются на внешние и внутренние.

Внешними функциями могут считаться: 1) общие функции, выражающие основное предназначение представительств – характерные для всех субъектов Федерации; 2) специфические, отличительные функции, которые отражены и зафиксированы в числе обязательных для отдельных представительств.

Эти внешние функции диссертант в свою очередь делит на следующие группы (типы): организационные; координирующие; информационные; аналитические; представительские; контрольные; исполнительские.

К внутренним же функциям, следует отнести организацию работы собственного аппарата представительств.

К сожалению, не всегда и не во всем согласуются взвешенные подходы субъектов Российской Федерации к статусу, задачам, функциям, организационным формам своих представительств, даже там, где это необходимо.

В связи с этим диссертант предлагает принять федеральный закон, унифицирующий общие основы статуса представительств субъектов Российской Федерации, а также рамочное Положение о представительстве субъекта.

Во втором параграфе **«Представительства субъектов РФ в механизме реализации договорных отношений»** раскрывается роль представительств при заключении различных договоров и соглашений между федеральным центром, другими субъектами РФ и иностранными партнерами.

Автор раскрывает теоретическую основу механизма реализации договорных отношений, который включает институты, обеспечивающих достижение фактических целей договорных предписаний в правомерной деятельности субъектов посредством осуществления их организационно-правовых, управленческих, материально-технических функций, а также выделяет структурные элементы, составляющих механизм реализации договорных отношений.

Диссертант приходит к выводу, что современная конструкция федеративного управления предопределена наличием двух основных

субъектов реализации властных полномочий, связанных между собой. Их носителями, в отведенной им части, как на федеральном, так и на региональном уровне выступают институты представительства исполнительной власти федерального центра в субъектах Российской Федерации и представительства субъектов Федерации в федеральном центре. Их появление взаимообусловлено и продиктовано реалиями политической жизни страны на различных этапах ее развития.

Автор полагает, что усиление тенденций к укреплению федеративных отношений через договорные формы - важнейшее направление деятельности представительств субъектов РФ как на федеральном уровне, так и во взаимоотношениях между другими субъектами. Их участие в управлении государством соответствует основам построения федерализма в целом, так и в частности расширению взаимодействия между федеральным центром и субъектом Федерации через институты представительств.

Учреждая орган, основной задачей которого является углубление диалога с центром, с субъектами Федерации и иностранными партнерами, субъект через договорную практику добивается определенной самостоятельности в сфере реализации своей компетенции, используя представительство как эффективное звено в системе внутригосударственных и зарубежных связей.

Представительства субъектов Федерации в договорных отношениях являются связующим звеном в отношениях между федеральным центром, регионами и иностранными партнерами, способствуют налаживанию сотрудничества в важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества.

В третьем параграфе **«Представительства субъектов в федеральном центре, в других субъектах РФ, их роль в реализации договорных отношений»** определяются их место в системе государственного управления, степень участия различных представительств субъектов РФ в договорной деятельности, анализируются типовая структура представительств и правовое положение представителя субъекта Федерации.

Представительство субъекта как орган особого назначения находится в зоне компетенции исполнительной власти региона, но одновременно обязано подчиняться управленческим установкам федерального центра.

В механизме государственного управления представительство субъекта Федерации может быть отнесено к категории вспомогательных органов государственного управления, т.е. таких органов, которые не наделены государственно-властными полномочиями, но в системе государственного управления выполняют функции координации, подготовки важнейших документов, заключений, консультаций и т.д.

Исходя из этого представительство субъекта Российской Федерации как вспомогательный орган государственного управления призвано способствовать сохранению баланса интересов субъекта Федерации и федерального центра, в целях укрепления целостности российской федеративной государственности, а также совершенствования вертикального и горизонтального взаимодействия между Центром и субъектами Российской Федерации.

Указанные положения вполне применимы и к деятельности представительств субъекта не только в центре, но и в иных субъектах Российской Федерации, тем более, что в настоящее время все без исключения субъекты Российской Федерации имеют свои представительства как в государственных органах РФ, так и в других субъектах федерации.

В целях унификации статуса не только представительств, но и индивидуальных представителей в их составе нужен федеральный акт, определяющий единые основы статуса представителя субъекта Российской Федерации (предлагаемый проект Федерального закона «О статусе представителя – должностного лица Представительства субъекта Российской Федерации» представлен в Приложении №4), так и федеральный закон, закрепляющий правовой статус представительств субъектов Российской Федерации.

В четвертом параграфе **«Зарубежные представительства субъектов РФ, их участие в реализации соглашений с иностранными партнерами»**

анализируются организация и функционирование представительств субъектов РФ в странах дальнего и ближнего зарубежья.

Автор полагает, что основные критерии эффективности работы зарубежных представительств – оказание содействия в продвижении на внешний рынок товаров, произведенных в субъектах федерации, поиск потенциальных партнеров для налаживания прямых хозяйственных и культурных связей, привлечение в субъекты Российской Федерации передовой зарубежной техники и технологий, информационное обеспечение региональных участников субъектов внешнеэкономической деятельности.

Пока лишь небольшое число субъектов РФ воспользовалось правом на открытие представительств за рубежом. В качестве примера можно привести Республику Татарстан, которая, по состоянию на начало 2014 года имеет 15 представительств в 15 странах мира (см. Приложение №3).

Чаще всего субъекты РФ открывают за рубежом торгово-экономические представительства, возлагая на них обязанность представлять интересы этих субъектов по вопросам торгово-экономического и иного сотрудничества.

Немаловажную роль во внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации играют их представительства при международных организациях (ООН, ЮНЕСКО, ЮНИДО, МОТ, Совет Европы и т.д.).

Что же касается иностранных представительств на территории субъекта Российской Федерации, то их открытие помимо согласования с МИД России, производится на основе соглашения между соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации и правомочным органом субъекта иностранного государства или правомочным органом административно-территориального образования иностранного государства. Как правило, такие представительства открываются на взаимной основе

и свидетельствуют о контактах в области политики, культуры, а также обмена товарами, работами и услугами.

В **заключении** диссертации подытожены наиболее значимые выводы и предложения по материалам проведенного исследования, а также определены перспективные направления для дальнейших исследований.

В **приложениях** представлены: классификация представительств по наименованию (см. Приложение №1); перечень представительств Республики Татарстан (см. Приложение №2); предлагаемый соискателем проект Федерального закона «О статусе представителя – должностного лица Представительства субъекта Российской Федерации» (см. Приложение №3).

**Основные положения диссертационного исследования изложены
в следующих публикациях:**

**Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК при
Министерстве образования и науки Российской Федерации
для опубликования научных результатов диссертаций на соискание
ученой степени кандидата наук:**

1. Федеративный договор 1992 года и современный российский федерализм//Вестник экономики, права и социологии. – 2011. – №4. – С.159 – 162. (0,5 п.л.).
2. Зарубежные соглашения субъектов РФ// Вестник экономики, права и социологии. – 2013. – №2. – С.137 – 142. (0,5 п.л.).
3. Зарубежные представительства субъектов РФ, их участие в реализации соглашений с иностранными партнерами // Вестник экономики, права и социологии. – 2014. – №3. – С.132 – 134. (0,5 п.л.).
4. Договоры и соглашения между субъектами РФ// Вестник экономики, права и социологии. 2014. – № 4. – С.129 – 131. (0,5 п.л.).
5. Место представительств субъектов РФ в системе договорных отношений // Вопросы российского и международного права. – 2016 г. – № 3 – С.161 – 168. (0,5 п.л.).

Иные работы:

6. Договор как элемент построения федеративных

отношений//Материалы международной конференции «Актуальные проблемы конституционного права» ФГАОУ ВПО «Московский Государственный Университет», 2011. – С.23–25. (1 п.л.).

7. Асимметричность в Российской Федерации как объективная реальность//Материалы международного молодежного научного форума «Ломоносов 2012» ФГАОУ ВПО «Московский Государственный Университет», 2012. – С.1–2. (1 п.л.).

8. Договор как источник конституционного права РФ и ее субъектов//Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КФУ. Выпуск 12 – Казань: Казан. ун-т, 2011. – С.164–167. (0,5 п.л.).

9. Договоры и современный российский федерализм // Материалы VI Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов «Правовое регулирование в условиях модернизации государственности: национальный и международный правовые аспекты» ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», 2011. – С. 14–15. (0,5 п.л.).